

La gouvernance des réseaux mondiaux de communication

Thierry Vedel

Volume 18, numéro 2, 1999

Démocratie et réseaux de communication

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040171ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040171ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vedel, T. (1999). La gouvernance des réseaux mondiaux de communication. *Politique et Sociétés*, 18(2), 9–36. <https://doi.org/10.7202/040171ar>

Résumé de l'article

Cet article s'interroge sur la façon dont on peut gouverner les réseaux de communication internationaux qui semblent constituer un espace déterritorialisé échappant au contrôle des États-nations. La gouvernance des réseaux de communication pose la question du rôle des États dans leur développement. Depuis la fin du 19^e siècle, ceux-ci ont joué dans les pays industrialisés un rôle majeur dans la mise en place des grandes infrastructures de communication. L'État, jadis planificateur et opérateur des réseaux, devient l'animateur d'un ensemble d'initiatives privées.

La gouvernance des réseaux de communication soulève le problème de la régulation des informations qu'ils permettent d'échanger. Comment concilier d'une part la liberté d'expression, d'autre part, la protection des droits d'auteurs, de la vie privée ou des cultures nationales? Pour faire face à ces enjeux, les modes traditionnels de régulation — accords intergouvernementaux, organisations internationales — sont aujourd'hui concurrencés par de nouvelles formes de gouvernance coopératives et communautaires.

LA GOUVERNANCE DES RÉSEAUX MONDIAUX DE COMMUNICATION

Thierry Vedel

Fondation nationale des sciences politiques – CNRS

INTRODUCTION

Le village planétaire, que prophétisait il y a plus de trente ans McLuhan, semble devenir une réalité. Au cours des deux dernières décennies sont apparus des réseaux de communication – systèmes satellitaires, Internet – qui favorisent une circulation mondiale de l'information. On entend souvent dire que ces réseaux conduisent à un effacement des frontières nationales. Les individus, en pénétrant dans l'espace mondial de l'information, perdraient leurs attaches territoriales, les États ne seraient plus capables de contrôler les flux d'informations, et les cadres réglementaires nationaux qui régulent la production et l'usage de l'information deviendraient inopérants. À l'espace politique des États-nations se substituerait un espace virtuel et déterritorialisé, volontiers qualifié de *cyberspace*. Peut-on gouverner – et comment – cet espace mondial de communication ?

Les réponses apportées à cette interrogation varient suivant les pays : certains, par exemple le Canada, estiment qu'un réseau comme Internet n'appelle pas de réglementation particulière tandis que d'autres, tels la France ou l'Australie, considèrent qu'il nécessite de nouveaux systèmes de régulation et adoptent des lois à cet effet¹.

La gouvernance des réseaux de communication renvoie à un vieux débat sur la nature de l'évolution technique. Les hommes peuvent-ils orienter et maîtriser l'essor et la diffusion sociale des

-
1. Au Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a décidé de ne pas réglementer Internet en mai 1999 (voir : www.crtc.gc.ca/FRN/NEWS/RELEASES/1999/R990517f.htm). En France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) penche pour une réglementation spécifique (« La régulation des services audiovisuels sur Internet: enjeux et problématique », *La Lettre du CSA*, n° 114, mars 1999, p. 2-10). En Australie, le Parlement a amendé, le 30 juin 1999, le Broadcasting Services Act de 1992 afin de pouvoir contrôler le contenu des sites internet.

Thierry Vedel, Centre d'étude de la vie politique française, Fondation nationale des sciences politiques, 10, rue de la Chaise, 75007, Paris, France.

Courriel : vedel@msh-paris.fr

technologies comme le pensent les socioconstructivistes ? Ou, au contraire, les technologies sont-elles mues par une logique autonome et imposent-elles des formes sociales inscrites dans leur *modus operandi* ?

La gouvernance des réseaux de communication doit d'autre part être envisagée dans un double contexte : le contexte économique de la mondialisation qui affecte la communication depuis deux siècles, mais est aujourd'hui considérablement accéléré par l'évolution technique ; le contexte politique du retrait des États. Ceux-ci ont joué un rôle majeur dans la mise en place des grandes infrastructures de communication, mais ils tendent désormais à abandonner leurs fonctions d'opérateur pour devenir des États-animateurs.

La gouvernance des réseaux de communication soulève enfin, et plus spécifiquement, le problème de la régulation des contenus de l'information échangée par leur intermédiaire qui soulève de multiples interrogations. Notre arsenal juridique est-il suffisant pour encadrer l'essor des réseaux, ou faut-il inventer de nouvelles catégories de droit ? Comment concevoir un cadre réglementaire pour des réseaux dont les usages sont encore très évolutifs ? Les modes traditionnels de régulation – accords intergouvernementaux, organisations internationales – sont-ils à même de gérer les contacts entre les systèmes de normes et de valeurs différents que provoquent les réseaux, ou bien assistera-t-on à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance, par exemple des formes associatives ?

L'ESSOR DES RÉSEAUX ÉLECTRONIQUES MONDIAUX : FORMES, CONTEXTE, ENJEUX

La mondialisation des communications

La mondialisation, ou globalisation, est *a priori* un phénomène familier aux experts en communication, puisque c'est un spécialiste des médias, Marshall McLuhan, qui, dans son livre *La Galaxie Gutenberg* publié en 1962, a popularisé l'idée de village global². Reste à préciser ce que la globalisation, ou mondialisation³, des communications recouvre exactement et comment on peut en prendre la mesure. À cet effet, on peut retenir en première approche quatre indicateurs.

2. Marshall McLuhan, *The Gutenberg Galaxy*, London, Routledge, 1962.

3. Pour l'anecdote, les dictionnaires anglais des années 1960 considéraient le terme « global » comme un néologisme et recommandaient l'utilisation de « mondial ». Ce n'est qu'à la fin des années 1970, au moment où l'attention se porte sur le développement d'entreprises industrielles internationales ou transnationales, que le terme global est reconnu.

Résumé. Cet article s'interroge sur la façon dont on peut gouverner les réseaux de communication internationaux qui semblent constituer un espace déterritorialisé échappant au contrôle des États-nations. La gouvernance des réseaux de communication pose la question du rôle des États dans leur développement. Depuis la fin du 19^e siècle, ceux-ci ont joué dans les pays industrialisés un rôle majeur dans la mise en place des grandes infrastructures de communication. L'État, jadis planificateur et opérateur des réseaux, devient l'animateur d'un ensemble d'initiatives privées.

La gouvernance des réseaux de communication soulève le problème de la régulation des informations qu'ils permettent d'échanger. Comment concilier d'une part la liberté d'expression, d'autre part, la protection des droits d'auteurs, de la vie privée ou des cultures nationales ? Pour faire face à ces enjeux, les modes de traditionnels de régulation – accords intergouvernementaux, organisations internationales – sont aujourd'hui concurrencés par de nouvelles formes de gouvernance coopératives et communautaires.

Abstract. This article examines ways in which networks of international communication can be regulated, considering that they constitute a non-territorial space that eludes the control of nation-states. The governance of such networks calls into question the role of States in development. Since the end of the 19th century, the State has played a major role in the establishment of infrastructures of communication in the industrialized world. We are witnessing today the crisis of this model. The State, formerly the planner and operator of such networks, has come to be the organizer of an ensemble of private initiatives.

The governance of networks of communication raises the problem of regulation of information exchanges. How can freedom of expression, on one side, and copyright restrictions, on the other, be reconciled? Moreover, there is the question of private life versus the needs of national cultures. In order to face such challenges, the traditional forms of regulation – inter-governmental accords, international organizations – are today in competition with new forms of cooperative and communal governance.

Quatre indicateurs de la mondialisation

On assiste en premier lieu à la mise en place de réseaux techniques permettant *matériellement* une circulation mondiale de l'information sous ses formes les plus diverses. Par rapport aux réseaux de communication internationaux qui existent depuis la seconde moitié du XIX^e siècle – télégraphe, puis téléphone –, les nouveaux réseaux de communication possèdent des caractéristiques qui accroissent dans des proportions considérables les possibilités d'échange entre les habitants du monde :

- ce sont des réseaux polyvalents capables de transmettre l'information sous toutes ses formes (voix, texte, image fixe ou animée)

et qui peuvent être utilisés aussi bien comme outils de diffusion (de point à masse) que comme outils de communication (de point à point) ;

- ce sont des réseaux extrêmement puissants ; Internet permet de transmettre quasi instantanément des milliers de pages d'information à des dizaines de millions de personnes, tandis que les satellites numériques peuvent diffuser sur plusieurs centaines de chaînes de télévision ;
- ce sont des réseaux universels. Grâce à des systèmes satellitaires de plus en plus denses et sophistiqués, il devient possible d'être connecté aux réseaux en tout point de la planète.

Le deuxième indicateur qu'on peut retenir pour mesurer la mondialisation des communications est l'intensification des flux d'informations (qu'il s'agisse d'images, de données ou de sons) entre pays. Malheureusement, les études empiriques à ce sujet ne sont pas très nombreuses. Dans le domaine audiovisuel, on dispose cependant de l'enquête réalisée pour l'Unesco en 1985 par Tapio Varis, qu'on peut mettre en regard des travaux plus récents de Preben Sepstrup⁴. Cette comparaison nous montre qu'entre 1985 et 1992 les importations d'images de l'ensemble des pays européens se sont accrues sous l'effet de deux facteurs : la libéralisation de l'audiovisuel et la création de nouvelles chaînes. D'autre part, le recours à des images étrangères est d'autant plus fort que le pays importateur est « petit » (la demande de nouvelles chaînes y étant plus ou moins équivalente à celle des « grands » pays, mais l'industrie audiovisuelle faible, voire inexistante). Il n'est pas certain cependant qu'on puisse appliquer ce dernier enseignement aux flux de données, et particulièrement aux services internet : ceux-ci, contrairement aux programmes audiovisuels, ne nécessitent pas de lourds appareils de production, ce qui signifie que les pays aux économies les plus puissantes ne jouissent pas d'avantages comparatifs. En d'autres termes, si Internet conduit à une mondialisation accrue des flux d'informations, ce n'est pas tant à cause de son économie qu'en raison des attentes et des demandes des utilisateurs désireux de diversifier leurs sources d'information.

Le troisième indicateur est l'émergence d'acteurs économiques définissant leurs stratégies à une échelle transnationale et concevant leurs produits ou services pour un public mondial. Dans le domaine

4. Tapio Varis, « La circulation internationale des émissions de télévision », *Études et documents d'information*, n° 100, Paris, Unesco, 1985 ; Preben Sepstrup, *Transnationalization of Television in Five European Countries*, Paris, Unesco, 1992. On trouvera aussi, pour les services d'information électronique, des éléments utiles dans Manuel Castells, *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.

audiovisuel, l'archétype de ce type d'acteur est sans doute la News Corporation de Rupert Murdoch, dont on peut suivre l'expansion géographique au cours des vingt dernières années (naissance en Australie, développement en Grande-Bretagne, puis aux États-Unis, conquête aujourd'hui de l'Asie du Sud-Est). Microsoft constitue un autre exemple de firme à stratégie planétaire : après avoir mondialisé ses systèmes d'exploitation DOS et Windows, elle s'attache désormais à la production de produits électroniques universels tels que l'encyclopédie *En carta*. À une échelle plus réduite – mais la logique est similaire – on peut encore citer Canal + qui répète le même format de chaîne payante dans différents pays : Espagne, Belgique, Pologne, pays d'Afrique ou Italie. Enfin, dans le domaine des réseaux de télécommunication, on assiste à la création de consortiums entre opérateurs de télécommunication qui ont pour vocation de fournir à leurs clients des services de communication leur permettant de joindre tout point du globe.

Enfin, dans le domaine de la communication comme d'ailleurs dans de nombreux autres secteurs, on observe depuis le début des années 1980 une tendance croissante à l'internationalisation des réglementations (notamment dans le domaine des droits d'auteur, de la protection des données, du commerce électronique, de la radio-télévision par satellite), dont l'un des exemples est la directive Télévision sans frontières de l'Union européenne. Si les efforts en ce sens n'aboutissent pas toujours, et ce, en raison de la persistance de logiques étatiques, la nécessité d'une régulation transnationale des communications et d'une coordination des politiques des gouvernements est reconnue par les autorités gouvernementales de nombreux pays. Le développement des autoroutes de l'information fait ainsi l'objet d'une concertation régulière dans le cadre de groupes spécialisés du G7. Les gouvernements « pensent de plus en plus global » et les législations, tout en restant nationales, prennent en compte l'existence d'un environnement extérieur jouant sur la dynamique des systèmes internes.

Un phénomène ancien, mais inachevé

Si la mondialisation des communications tend à s'intensifier, elle constitue un phénomène qui n'est ni récent ni total⁵. Il n'est pas récent parce que, depuis près d'un siècle et demi, il existe des réseaux internationaux relativement performants, par exemple le réseau télégraphique.

5. Pour une perspective historique, on pourra se reporter à Armand Mattelant, *La mondialisation de la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Il en découle d'ailleurs une tradition ancienne de régulation internationale dans les télécommunications. Dès la fin du XIX^e siècle, les opérateurs ont été confrontés à certains problèmes – tels que l'interconnexion des réseaux et la mise au point de normes techniques communes ou encore le partage des recettes – qu'ils ont résolus par la mise en place d'une institution intergouvernementale, l'Union internationale des télécommunications (UIT)⁶. La gestion de réseaux de communication internationaux n'est donc pas une question entièrement inédite et il existe à cet égard un savoir-faire qu'il ne faut pas négliger. De la même façon, la circulation mondiale des images est devenue une réalité depuis les années 1930, époque à laquelle les majors d'Hollywood ont organisé l'exportation de leurs films, d'une part en concevant délibérément ceux-ci comme des produits cosmopolites (grâce notamment au concours de réalisateurs étrangers), d'autre part en mettant en place des structures de distribution internationales. Et là aussi, des procédures de régulation ont été établies pour gérer – souvent restrictivement – ces flux d'images⁷.

La mondialisation des communications n'est pas non plus totale, elle affecte principalement les pays industrialisés. Une grande partie du monde ne dispose tout simplement pas des infrastructures ou des équipements qui leur permettraient de se joindre au village électronique planétaire. Ainsi, en 1997, le nombre de lignes téléphoniques de l'ensemble du continent africain (y compris l'Afrique du Sud) n'excédait pas 15 millions, c'est-à-dire le nombre de lignes de la seule ville de Tokyo. Même si on peut penser qu'à terme les nouvelles technologies – particulièrement les télécommunications mobiles et les satellites – permettront aux pays les moins développés de combler leur retard (car elles exigent des investissements moins importants que les réseaux filaires), il n'existe pour l'instant que deux médias à peu près universels : la radio et l'audiocassette.

LE RETRAIT DE L'ÉTAT

L'essor des réseaux de communication mondiaux se poursuit depuis le début des années 1980 dans un contexte politique nouveau, marqué par un retrait de l'État qui tend à abandonner ses fonctions d'opérateur et joue désormais un rôle d'animateur.

6. Voir à ce sujet : Susanne Schmidt et Raymund Werle, *Coordinating Technology: Studies in the International Standardization of Telecommunications*, Cambridge, MIT Press, 1998.

7. Pierre-Jean Benghozi et Christian Delage (dir.), *Une histoire économique du cinéma français (1895-1995). Regards croisés franco-américains*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 341-362.

La crise du complexe postal-industriel

Depuis la fin du XIX^e siècle et jusqu'au début des années 1980, les États, dans les pays industrialisés, ont joué un rôle central dans la mise en place des réseaux de communications. Durant cette période, a prévalu une forme de gouvernance organisée autour de ce qu'Eli Noam a appelé un complexe postal-industriel⁸, mais qu'en Europe on désignerait plutôt comme le modèle PTT. Le complexe postal-industriel se caractérise d'abord par deux principes politiques : l'accès de tous les individus aux réseaux (principe auquel renvoie la notion contemporaine de service universel) et l'égalité de traitement de tous les utilisateurs. Mais surtout, ce complexe met en œuvre, dans chaque pays, un système de relations particulier entre les différents acteurs qui le composent. Il repose en son centre sur un opérateur de télécommunications, fortement lié à la puissance publique ou sous contrôle de la puissance publique, et en situation de monopole. Cet opérateur entretient des liens privilégiés avec les fabricants d'équipements de télécommunication indigènes et définit avec ceux-ci la répartition de l'effort de recherche, l'allocation des parts de marché et le prix d'achat ou de vente des équipements. L'ensemble est soutenu par une constellation d'acteurs économiques, politiques ou sociaux (les ministères des finances, les syndicats, les parlementaires) qui, les uns et les autres, trouvent des avantages dans ce mode de fonctionnement (recettes fiscales, avantages sociaux, accomplissement de missions de service public favorables, par exemple, à l'aménagement du territoire ou à la compétitivité d'autres secteurs économiques).

Ce modèle a pu connaître des variantes nationales⁹. L'opérateur de télécommunication peut être une entité administrative (variante européenne) ou une société privée soumise à une forte régulation publique (variante américaine). Les liens entre l'opérateur et le fabricant d'équipements peuvent être plus ou moins étroits, allant de l'intégration totale à la simple coopération. Mais par delà ces variantes, la logique du système est la même : une intégration forte aussi bien sur le plan vertical qu'horizontal¹⁰ et un fonctionnement dans un cadre purement national. À cela il faut ajouter l'existence d'une culture commune (valorisant la performance technique et l'efficacité du réseau et n'accordant qu'une importance secondaire aux paramètres financiers et à la satisfaction des utilisateurs) qui facilite les

8. Eli Noam, « The public telecommunications network : a concept in transition », *Journal of Communication*, vol. 37, 1987, p. 30-48.

9. Élie Cohen, *Le colbertisme high tech. Économie des télécom et du grand projet*, Paris, Hachette, 1992.

10. Volker Schneider, « Telecommunications and the State. A Historical and Comparative Perspective », *Trends in Communication*, 1997, n° 3, p. 7-33.

transactions aussi bien à l'intérieur de chaque système national qu'entre les différents systèmes nationaux¹¹. Cette structure de gouvernance était donc capable de gérer également l'internationalisation des flux de communication.

Depuis une vingtaine d'années, on assiste à une dissolution progressive du complexe postal-industriel à la suite de sa contestation par – en empruntant toujours la terminologie d'Eli Noam – une seconde coalition électronique, constituée de firmes de l'informatique, de grands utilisateurs et d'entreprises souhaitant accéder à un marché des télécommunications très profitable, et soutenue par des groupes politiques néolibéraux. Cette contestation aboutit, selon des processus politiques aux formes et aux rythmes différents suivant les pays, à une réorganisation profonde des systèmes de télécommunication, dont les grandes lignes sont identiques :

- séparation entre les États et les opérateurs de télécommunication par privatisation ;
- introduction de la concurrence dans tous les segments du marché ;
- dissolution des relations privilégiées entre opérateurs et fabricants d'équipements.

Les systèmes de télécommunication deviennent plus ouverts et en quelque sorte plus fluides ; ils se « dénationalisent » également en ce sens qu'il n'y a plus de territoires réservés et que les acteurs du monde des télécommunications tendent à internationaliser leurs activités.

De l'État opérateur à l'État animateur

La mise en place des autoroutes de l'information, qu'on appelle aussi le réseau global de l'information (*Global Information Infrastructure*), marque la fin du complexe postal-industriel et une redéfinition du rôle des États¹². Ceux-ci ont perdu leur fonction d'opérateur,

11. Du fait de cette communauté de valeurs et de culture, l'Union internationale des télécommunications a pu pendant près d'un siècle, comme on l'a noté plus haut, organiser sans difficulté (généralement par consensus) l'interconnexion des réseaux nationaux et régler les problèmes que celle-ci soulevait (établissement de normes communes, partage des recettes, allocation des fréquences, etc.).

12. Sur le cas français, voir Thierry Vedel, « Information Superhighway Policy in France: the End of High Tech Colbertism? », in Brian Kahin et Ernest Wilson (dir.), *National Information Infrastructure Initiatives. Vision and Policy Design*, Cambridge (Ma), The MIT Press, 1997, p. 307-348.

cédée à des firmes privées qui doivent assurer le financement des réseaux et qui deviennent en quelque sorte des États animateurs. Si l'on étudie les documents gouvernementaux accompagnant les politiques nationales des autoroutes de l'information dans les pays industrialisés, ou encore les principes d'action adoptés par les États du G 7 lors du sommet de Bruxelles en 1995, sommet consacré à la société de l'information, on peut identifier quatre grandes fonctions assignées aux États¹³ :

- une fonction d'impulsion et de mobilisation qui s'exerce par la publication de rapports, des actions de sensibilisation, l'organisation de débats, la création de structures spéciales ;
- une fonction de soutien financier à des activités de recherche, des projets expérimentaux ou des applications pilotes ;
- une fonction d'entraînement qui s'effectue à la fois par l'équipement des écoles en ordinateurs et leur connexion au réseau Internet, et par la mise en ligne de services administratifs ou publics. L'idée ici est de socialiser la population à la société de l'information et de dynamiser le marché de l'information électronique ;
- enfin, une fonction de réglementation et de régulation des infrastructures et des services proposés sur celles-ci. C'est dans ce domaine que l'activité gouvernementale est, pour l'instant, la plus intense. La libéralisation du secteur des télécommunications exige en effet la mise au point d'un appareil de règles très complexe compte tenu de l'augmentation du nombre d'acteurs en présence, de la nécessité de codifier leur degré de liberté et leurs modes de relation, de la technicité du domaine, enfin de la difficulté à élaborer un cadre qui soit à la fois stable et capable d'intégrer les évolutions techniques futures.

D'une certaine façon, cet État moderne, qu'on définit comme devant être modeste et flexible¹⁴, n'est plus au dessus du jeu social, mais à côté des autres acteurs sociaux en tant que partenaire ou associé. On pourrait même dire que l'État est, parmi les autres acteurs sociaux, un prestataire spécialisé dans la fourniture de certains services : la

13. Thierry Vedel, « Les politiques des autoroutes de l'information dans les pays industrialisés : une analyse comparative », *Réseaux*, juillet-août 1996, n° 78, p. 11-28.

14. Ainsi, lors du colloque « Les autoroutes et services de l'information », organisé à Paris par le gouvernement le 7 décembre 1994, Didier Lombard, Directeur de la stratégie industrielle au ministère de l'Industrie déclara : « Nous avons bridé notre instinct colbertiste ».

codification, la formation, la sécurité, voire la cohésion sociale. Cette nouvelle conception de l'État apparaît particulièrement dans le domaine réglementaire : la réglementation ne vise pas tant à exprimer une volonté politique qu'à accompagner, en adaptant les règles du jeu et en créant un environnement propice à l'innovation, les efforts des entreprises privées. La réglementation n'a plus qu'une fonction instrumentale, sauf lorsqu'elle a pour but de préserver certains principes politiques tels que la diversité culturelle.

Des lois sans territoire, un territoire sans loi ?

Les problèmes de régulation que suscitent les réseaux de communication mondiaux peuvent être classés, suivant leur nature, en deux catégories. La première est liée aux décalages qui peuvent exister entre systèmes normatifs et soulève la difficulté de déterminer le cadre réglementaire applicable aux services d'information. La seconde renvoie aux spécificités techniques mêmes des réseaux, qui rendent leur contrôle malaisé ou même impraticable.

La mise en contact de normes et de systèmes de valeurs et différents

La circulation des flux d'information met souvent en contact des normes et des systèmes de valeurs différents. Ceci se produit lorsque les lieux de production, de stockage et de consommation des services d'information se situent sur des territoires distincts. Les réseaux de communication ne sont ici qu'indirectement en cause, en tant qu'instruments, et ce type de problèmes apparaît aussi bien à l'occasion d'échanges internationaux non médiatisés par des réseaux. Les réseaux électroniques introduisent toutefois deux faits nouveaux : d'une part, ils simplifient et accroissent les possibilités de contact entre systèmes normatifs distincts ; d'autre part, ils tendent à supprimer les intermédiaires de toutes sortes qui, dans les échanges internationaux, remplissent une fonction d'ajustement, voire de régulation.

Se range dans cette catégorie le problème des contenus indésirables. Des sites internet situés dans un pays A peuvent offrir des services jugés indésirables dans un pays B, soit parce qu'ils sont en contradiction explicite avec les lois nationales, soit parce que, sans être illégaux, ils sont contraires aux valeurs sociales, politiques ou culturelles dominantes dans ce pays. En France, une loi interdit les textes négationnistes, alors que ceux-ci peuvent être librement diffusés aux États-Unis en vertu du Premier Amendement. Inversement, les pays européens sont plus libéraux que les États-Unis quant à la reproduction de la nudité. La régulation des transactions de toutes

sortes que permettent les réseaux de communication relève aussi de cette catégorie. Quel droit de la consommation mettre en œuvre lorsqu'un utilisateur d'Internet espagnol achète des marchandises aux États-Unis ou au Japon ? Quel est le régime des droits d'auteur qui s'applique pour l'accès par Internet à des textes littéraires ou des œuvres musicales ?

La nature technique des réseaux : un espace d'extraterritorialité ?

Le second type de problèmes tient aux caractéristiques spécifiques des réseaux électroniques qui les font apparaître comme un espace de communication échappant à toute possibilité de contrôle. En premier lieu, la facilité d'accès à Internet accroît dans des proportions gigantesques les possibilités de production des informations qui, jusqu'à présent, étaient limitées par des obstacles techniques (rareté des fréquences), économiques (coûts de production et de diffusion), organisationnels (procédures de filtrage instituées par les médias traditionnels ou les éditeurs). Il en résulte une inflation des sources d'information qui, du fait de leur seul nombre, deviennent difficilement contrôlables. L'origine des informations offertes sur Internet est, ensuite, incertaine, soit parce qu'il est possible de recourir à l'anonymat, soit parce qu'elle est reproduite, suivant le principe de la boule de neige, par de multiples sites. Enfin, l'étendue et la rapidité de diffusion d'un réseau comme Internet rend beaucoup plus malaisée la maîtrise des effets des informations. Ceux-ci ne sont pas localisables (comme ils peuvent relativement l'être avec les médias classiques) et peuvent être beaucoup plus puissants : une information peut ainsi toucher en très peu de temps plusieurs millions de personnes dans des dizaines de pays.

Pour illustrer ce triple problème – entrée ouverte, origine incertaine et impact non localisable –, on peut prendre le cas d'une information diffamatoire concernant une entreprise, diffusée dans un groupe de discussion. Contrairement à ce qui se produit dans les médias traditionnels, les filtrages préalables sont souvent très faibles ; il est la plupart du temps difficile d'imputer cette information à une source bien déterminée qu'il serait possible de poursuivre devant les tribunaux ; cette information peut circuler dans des dizaines de pays (sans qu'on sache exactement lesquels), ce qui rend illusoire toute action de réparation et complique les stratégies de réplique (on n'est pas sûr de toucher les mêmes récepteurs).

Au total, la loi régissant les services d'information dans un pays peut s'avérer inopérante du fait de la déterritorialisation que les réseaux électroniques permettent : la loi se retrouve en quelque sorte privée de territoire. Les spécificités techniques de réseaux électroniques semblent d'autre part créer un espace de communication

incontrôlable et engendrer un territoire où il ne peut donc y avoir de loi.

PENSER LA GOUVERNANCE DES RÉSEAUX

Systèmes techniques autonomes ou construits sociaux ?

La gouvernance des réseaux de communication renvoie d'abord à un vieux débat sur la capacité des sociétés humaines à orienter et à contrôler le développement des systèmes techniques qu'elles utilisent. Ne peut-on pas penser, au contraire, que les systèmes techniques sont mus par une logique autonome et imposent des formes sociales inscrites dans leur *modus operandi*? Cette interrogation a fait l'objet d'une abondante littérature, qui dépasse largement le cas des technologies de communication, opposant d'un côté les tenants du déterminisme technique à ceux qu'on appelle les socioconstructivistes¹⁵.

La thèse de l'autonomie des réseaux.

La thèse de l'autonomie de la technique recouvre deux processus différents qu'on a souvent tendance à confondre dans le langage courant, voire dans le langage scientifique.

Elle renvoie d'abord au mode de gestation des techniques et considère que les techniques naissent et se développent selon une logique propre – celle des lois de la science – et échappent largement à la volonté des hommes. Dans cette perspective, les ingénieurs ne seraient que les serviteurs ou les accoucheurs, et non les producteurs, d'un développement technique inévitable. Le rôle des gouvernements se limiterait à accompagner l'évolution technique, par exemple pour en accroître les retombées économiques ou en minimiser les coûts sociaux. Les écrits de Jacques Ellul sont sans doute ceux qui portent à l'extrême cette vision de la technique. À lire son maître ouvrage¹⁶, on a presque l'impression que la technique a une vie propre, qu'elle est douée d'une conscience et d'intentions (maléfiques dans l'esprit d'Ellul, marqué par un fort pessimisme). Autre figure célèbre de ce

15. Pour une présentation plus détaillée de ces courants, voir : Patrice Flichy, *L'innovation technique. Récents développements en sciences sociales. Vers une nouvelle théorie de l'innovation*, Paris, La Découverte, 1995. Thierry Vedel, « Introduction à une socio-politique des usages », in André Vitalis (dir.), *Médias et nouvelles technologies de communication. Pour une socio-politique des usages*, Rennes, Éditions Apogée, 1994, p. 13-35.

16. Jacques Ellul, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, Economica, 1990 (réédition de l'édition originale de 1954, remaniée en 1960 par l'auteur).

courant, Robert Heilbroner, tout en ayant une vision moins animiste de la technique qu'Ellul, soutient que l'évolution technique suit un chemin nécessaire par lequel toutes les sociétés doivent passer. Ceci est, selon lui, confirmé par trois éléments : la simultanéité des inventions dans différents pays, qui montre que les processus de connaissance se font selon une frontière bien définie et non pas au hasard ; l'absence de sauts technologiques et la progression incrémentale des connaissances ; enfin, le fait qu'on peut prédire le devenir de la technologie qui atteste que celle-ci obéit à une logique interne¹⁷.

La thèse de l'autonomie de la technique est aussi une façon de concevoir les effets de la technique : la technique porterait en elle un *modus operandi* qui définit ses usages – donc ses conséquences sociales. Cette vision déterministe de la technique est très répandue. Elle imprègne les représentations des décideurs politiques et des cadres économiques et surtout des ingénieurs, par exemple lorsqu'ils décrivent les changements liés aux technologies de l'information. Cette conception de la technique modelant la société semble naturelle à beaucoup d'entre nous. Dans le domaine des sciences sociales, elle a été illustrée par quelques figures célèbres : Harold Innis, Marshall McLuhan, Lewis Mumford. Ce dernier considérait que la technique était capable de conditionner les rapports de pouvoir et estimait qu'on pouvait distinguer des systèmes techniques autoritaires et des systèmes techniques démocratiques¹⁸. Cette thèse a été reprise récemment, quoique de façon plus nuancée, par Langdon Winner¹⁹ qui l'illustre par l'exemple des techniques de génération de l'énergie. Selon L. Winner, l'énergie nucléaire appelle un système technique autoritaire, car elle exige une structure de commandement centralisée et hiérarchisée en raison de son coût de développement, des risques pour l'environnement ou de la sécurité exigée pour empêcher les actes terroristes. À l'inverse, l'énergie solaire favorise un système technique démocratique qui peut se développer de manière décentralisée, sans danger pour l'environnement ni mesures de sécurité renforcées.

Les réseaux comme cristallisation de rapports sociaux

À l'inverse des déterminismes techniques qui soulignent l'autonomie de la technique, ceux qu'on appelle les socioconstructivistes

17. Robert L. Heilbroner, « Do Machines Make History ? », *Technology and Culture*, juillet 1967, n° 8, p. 335-345.

18. Lewis Mumford, « Authoritarian and Democratic Technics », *Technology and Culture*, janvier 1964, n° 5, p. 1-8. Voir aussi : Lewis Mumford, *The Myth of the Machine. The Pentagon of Power*, New York, Harcourt Brace, 1970.

19. Langdon Winner, *Autonomous Technology. Technics-out-of-control as a Theme in Political Thought*. Cambridge, MIT Press, 1977.

appréhendent celle-ci comme un produit, une construction sociale (d'où leur nom)²⁰. Ce courant est plus récent dans les sciences sociales, son émergence remontant à une trentaine d'années. Il est issu de l'analyse historique des controverses scientifiques et d'études qui se sont attachées à comprendre comment une théorie devient vraie dans telle ou telle communauté scientifique.

Les socioconstructivistes constatent, par exemple, que si une communauté scientifique reconnaît un théorème comme vrai, ce n'est pas d'abord en raison de sa capacité à expliquer parfaitement le réel, mais parce qu'un consensus politique a pu se faire autour de ce théorème. En d'autres termes, la science et par extension les systèmes techniques obéissent à la loi des hommes, à leur capacité ou incapacité à se mettre d'accord avant de dépendre de lois naturelles. Ce raisonnement a été ensuite transposé à l'étude des innovations techniques et illustré par des dizaines d'études de cas. T. J. Pinch et W. E. Bijker, deux figures de proue de ce courant, ont ainsi montré que le choix de la forme des ailes d'avions dans l'armée américaine résultait avant tout des coalitions d'intérêts (rassemblant des industriels, des segments du ministère de la Défense et des parlementaires) qui pouvaient se mettre en place pour soutenir telle ou telle option. Si telle forme d'aile était adoptée, ce n'était pas parce qu'elle était plus efficace ou parce que les lois physiques l'exigeaient, mais parce que cette option était soutenue par une coalition plus puissante que la coalition adverse. En d'autres termes, les choix techniques sont d'abord des choix politiques en ce qu'il reflètent des rapports de force et des configurations sociales particulières.

Internet, système technique autonome ou construit social ?

On retrouve aujourd'hui ces deux approches – déterministe et socioconstructiviste – dans les manières de concevoir un réseau comme Internet. D'un côté, il existe un courant qui, en filiation (plus ou moins inconsciente) avec L. Munford, estime qu'Internet échappe, par nature, en raison de sa configuration technique, à toute possibilité de contrôle. Le fait qu'il repose sur un protocole de communication par paquets (qui scinde les messages en sous-ensembles pour les acheminer par des chemins différents et inconnus à l'avance) rend en particulier difficile la censure des messages. De façon plus générale,

20. Pour une présentation très complète de cette approche, voir : Wiebe E. Bijker et John Law (dir.), *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, Ma, MIT Press, 1992. Et aussi, l'article fondateur de Trevor J. Pinch et Wiebe E. Bijker, « The Social Construction of Facts and Artefacts : Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other », *Social Studies of Science*, 1984, vol. 14, p. 399-441.

certains pensent que l'évolution technique est si rapide dans le domaine des technologies de communication qu'il est impossible de mettre en place un cadre réglementaire efficace²¹. En outre, Internet est fréquemment pensé comme un réseau naturellement – en raison de sa structure décentralisée, ouverte à tous, sans risque pour l'environnement – démocratique et libérateur, capable de renforcer le lien social et de revitaliser la politique²².

Cette vision – qu'on peut qualifier de cyberlibertarienne – et qui est spécialement vivace aux États-Unis, mère patrie du réseau Internet – est portée par un courant hétéroclite regroupant aussi bien des libéraux défenseurs du marché, de l'entreprise individuelle et du primat de l'individu sur l'État, que des activistes radicaux qui ressuscitent une conception jeffersonnienne de la citoyenneté et de la politique. Elle se retrouve par exemple dans les écrits de George Gilder, de Nicholas Negroponte, dans la revue phare des cybernautes *Wired*, ou encore dans de nombreuses publications sur le web, telles que le manifeste *Cyberspace and The American Dream : A Magna Carta for the Knowledge Age*²³.

À l'inverse, dans la double lignée du socioconstructivisme et de la tradition critique de l'École de Francfort, un autre courant pense Internet comme un espace de communication modelé par les rapports sociaux et reflétant les structures de domination qui existent dans nos sociétés. Le réseau mondial est alors vu comme le lieu où se redéplient des stratégies de contrôle, économiques ou politiques, mises en œuvre par de grandes firmes transnationales ou par les États. Les unes et les autres mettent à profit les potentialités des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour régénérer et reconfigurer leur pouvoir²⁴ (un processus qui n'exclut pas de multiples conflits et contradictions, l'évolution technique faisant émerger

21. Ce point de vue est notamment défendu par Peter Huber, *Law and Disorder in Cyberspace*, New-York, Oxford University Press, 1997. Huber pense en conséquence que le seul moyen d'aboutir à un ordre dans ce qu'il appelle le *telecosme* passe par le marché et l'arbitrage entre acteurs privés.

22. Pour une présentation – et une critique – de cette thèse, voir Doug Schuler, « Global Communication and Community Networks. How Do We Institutionalize Democracy in the Information Age? », *Communications & Strategies*, 1998, n° 31, p. 79-91.

23. George F. Gilder, *Microcosm. The Quantum Revolution in Economics and Technology*, New-York, Simon and Schuster, 1989. Nicholas Negroponte, *Being Digital*, New-York, Alfred A. Knopf, 1995. Esther Dyson, *et al.*, *Cyberspace and the American Dream : A Magna Carta for the Knowledge Age*, 1994. Consultable à : <http://www.townhall.com/pff/position.html>.

24. Pour une mise en perspective historique de ce processus, voir : James Beniger, *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

de nouveaux acteurs et de nouvelles pratiques qui s'opposent aux acteurs dominants). Le réseau mondial n'est alors plus un outil de libération capable de féconder une société plus harmonieuse – quoique cette image continue à être diffusée par les États et les firmes transnationales à des fins idéologiques comme mythe mobilisateur (et mystificateur) pour légitimer l'avènement de la société de l'information²⁵. Internet – et plus généralement les réseaux électroniques mondiaux – est avant tout un instrument de reproduction et d'adaptation de la société capitaliste et de sa commercialisation rampante, l'essor des transactions électroniques ou la stratégie monopoliste de Microsoft peuvent l'indiquer; ou encore, un instrument de contrôle social et de surveillance au service des administrations étatiques (grâce aux capacités d'observation de la vie privée qu'il donne)²⁶ et de colonisation culturelle au service des États-Unis²⁷.

De nouveaux cadres réglementaires sont-ils nécessaires ?

La gouvernance des réseaux de communication planétaires soulève en second lieu la question de savoir, d'une part, si ces réseaux créent des pratiques et des formes de communication inédites, pour lesquelles nous ne possédons pas de répertoire d'action et que nous devons donc conceptualiser, notamment sur le plan juridique, et d'autre part, comment l'évolution technique peut être pratiquement saisie par la réglementation²⁸.

L'appréhension juridique des réseaux et de leurs usages

Il existe à ce sujet deux écoles. La première estime que nous connaissons déjà la nature des problèmes liés à l'utilisation des réseaux de communication mondiaux. Ce qui changerait seulement c'est l'échelle territoriale et la vitesse de propagation de ces problèmes. Ainsi, selon cette approche, on peut soutenir que la divulga-

25. Voir : B. Woolley, *Virtual Worlds*, London, Blackwell, 1992, qui voit dans les communautés virtuelles une version moderne de l'opium du peuple.

26. David Lyon, *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Cambridge, Polity Press, 1994.

27. Herbert Schiller, « The Global Information Highway. Project for an Ungovernable World » dans J. Brook et I. Boal (dir.), *Resisting the Virtual Life*, San Francisco, City Lights, 1995, p. 17-33.

28. Sur ces questions, on se reportera au remarquable et magistral ouvrage : Pierre Trudel et al., *Droit du cyberspace*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, dans lequel on trouvera une bibliographie détaillée.

tion de fausses nouvelles, d'informations calomnieuses ou diffamatoires, ou encore de documents négationnistes ou pornographiques est un problème aussi vieux que la communication, bien connu des professionnels et des spécialistes des médias et que l'on sait traiter avec l'arsenal juridique qui s'est constitué depuis un siècle. Il serait seulement nécessaire de perfectionner les procédures et les organismes de régulation existants pour s'adapter aux nouvelles échelles temps et espace du réseau Internet²⁹.

L'autre école considère que les réseaux de communication posent des problèmes auxquels nous ne savons pas faire face. D'une part, parce que le changement d'échelle des modes de communication modifie en soi leur nature. D'autre part, parce qu'apparaissent des pratiques et des objets de communication radicalement nouveaux que nous ne savons pas penser et pour lesquels il faut inventer des catégories juridiques.

On peut illustrer ce dernier point par l'exemple du droit d'auteur³⁰. Tel qu'il existe aujourd'hui, le droit d'auteur a du mal à prendre en compte la dématérialisation de l'information qui se produit avec des réseaux tels qu'Internet. S'il était facile d'évaluer les droits pécuniaires à verser à un auteur en fonction du nombre de livres ou de disques vendus, comment faire, quel étalon adopter, lorsqu'un texte est consulté sur un réseau ? Le droit d'auteur est surtout incapable d'appréhender les conséquences de l'apparition des pratiques interactives qu'entraîne la communication en réseau. Qui est l'auteur d'un jeu de rôle sur un Internet ? Celui qui a imaginé le concept et les règles, celui qui a conçu le logiciel, les joueurs qui donnent au jeu son contenu effectif et sans lequel il n'existe que virtuellement ?

Convergence technique et convergence réglementaire

Que l'on adhère à l'une ou l'autre des deux écoles que nous venons de présenter, la gouvernance des réseaux de communication se

29. En France, on trouve cette position, par exemple, dans le rapport de la Mission interministérielle sur le cadre législatif et réglementaire applicable à l'Internet (Mission Falque-Pierrotin), *Internet: enjeux juridiques*, Paris, La Documentation française, 1997, qui note : « Il n'y a pas de vide juridique en ce qui concerne les diverses infractions possibles sur le réseau, mais il y a plutôt une surabondance de textes de droit commun permettant de réprimer ces infractions. (...) L'arsenal juridique paraît donc suffisant. Reste qu'il n'est pas toujours aisément applicable à l'Internet. »

30. Pour une bonne introduction aux problèmes que posent les TIC pour le droit d'auteur et le copyright, voir: Puay Tang, « Multimedia services and products. A need for cybercops ? » dans Brian Loader (dir.), *The Governace of Cyberspace*. London, Routledge, 1997, p. 190-208.

construira probablement à partir des cadres réglementaires existants. Comme Ithiel de Sola Pool l'a observé³¹, lorsque apparaît un nouveau média, on tend à le réguler en fonction du cadre réglementaire du média le plus similaire³². Traditionnellement, les médias (au sens large) sont régulés selon trois régimes³³. Le premier est celui de la presse écrite et de l'édition, qui pose la liberté d'expression en principe général et se caractérise par une réglementation minimale du contenu, essentiellement réactive (droit de réponse par exemple). Le second régime est celui des médias audiovisuels, qui repose sur une réglementation assez forte du contenu (par exemple, obligation de pluralisme de l'information, quotas d'œuvres nationales, nécessité de recourir à des producteurs extérieurs indépendants). Le troisième régime est celui des télécommunications ou du transporteur public (*common carrier*). Dans ce régime, il n'y a aucune réglementation du contenu, et l'on considère que les messages échangés relèvent de la sphère privée. Mais, en même temps, l'opérateur du réseau de télécommunication est soumis à une double contrainte de neutralité : il doit transporter toutes les informations qu'on lui demande de véhiculer sans discrimination entre les émetteurs ou récepteurs et sans pouvoir d'intervention sur le contenu de ces informations.

Il est délicat de déterminer de quel régime relève un réseau comme Internet qui associe à la fois la forme de l'écrit, l'instantanéité des télécommunications et la puissance de l'image. Dans la mesure où une consultation d'un site du web peut être en même temps analogue à la lecture d'un journal, à l'écoute d'un CD ou au visionnage d'une vidéo, il est illusoire de penser distinguer les différents flux de communications et d'appliquer pour chacun d'eux le régime correspondant. L'incertitude quant au régime applicable apparaît particulièrement en ce qui concerne les fournisseurs d'accès à Internet. Doit-on considérer ceux-ci comme des *common carriers*, tenus de mettre à la disposition de leurs clients l'ensemble des services disponibles sur Internet, quelle que soit leur nature ; ou bien, ceux-ci peuvent-ils être définis comme des éditeurs, habilités à sélectionner les services qui leur semblent à même d'intéresser une clientèle ou qui correspondent à leur politique éditoriale ?

Si l'on réfléchit cependant à la formation et à la rationalité des trois régimes définis ci-dessus, on s'aperçoit qu'un critère principal

31. Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom; On free speech in an electronic age*. Cambridge : Belknap/Harvard University Press, 1983.

32. Ainsi, dans la plupart des pays, le régime juridique du téléphone a été calqué sur celui du télégraphe.

33. I. de Sola Pool, *op. cit.*, Denis McQuail et Sven Windahl, *Communication Models for the Study of Mass Communication*, London, Longman, 1993 (2^e éd.).

peut les distinguer : le caractère plus ou moins intrusif des médias³⁴. Plus le média est intrusif, c'est-à-dire fournit des informations sans qu'il y ait une demande expresse du récepteur, plus la réglementation sera forte. Ce critère devenant aujourd'hui caduc avec l'apparition de procédés de filtrage électronique qui permettent aux récepteurs de choisir ce qu'ils reçoivent, la réglementation d'un réseau comme Internet devrait alors être minimale.

L'inconnue des usages des réseaux

Du point de vue de l'analyse des sciences sociales, les nouvelles technologies de la communication ne constituent pas un objet stabilisé, mais un champ au contenu équivoque ainsi qu'en témoigne la multitude des termes qu'on peut utiliser pour le désigner : nouveaux médias, multimédia, vecteurs numériques, *cyberspace*. Les études sur les nouvelles technologies de la communication font apparaître plusieurs fragilités³⁵ qui empêchent de penser convenablement la gouvernance des réseaux.

En premier lieu, les nouvelles technologies de la communication font souvent l'objet de discours spéculatifs, voire de discours d'anticipation, qui décrivent à l'envi leurs effets (inévitables) au cours des prochaines décennies alors même que les dynamiques actuelles de leur développement ne sont pas parfaitement appréhendées. Dans cette perspective, on extrapole volontiers les usages ou les effets des réseaux à partir d'observations limitées qui portent sur des comportements pionniers dont on pense qu'ils vont ensuite se généraliser à l'ensemble des utilisateurs. Par exemple, certaines études portant sur les groupes de discussion ou forums qui existent sur Internet tendent à assimiler ceux-ci à des agoras électroniques, constitutives d'un nouvel espace public et riches d'une démocratie plus participative. On peut cependant se demander si, dans une quinzaine d'années, il y aura une telle vivacité de débats sur Internet. Ne risque-t-on pas d'observer ce qui s'est passé pour d'autres outils de communication électronique, tel

34. Des critères secondaires pourraient être ajoutés comme, par exemple, le caractère ouvert ou non du support. Ainsi, la télévision par voie hertzienne a fait l'objet d'une réglementation particulière parce que les fréquences disponibles étaient limitées. Il fallait donc des règles pour définir qui pouvait entrer sur le marché.

35. Sur ce point, voir : Thierry Vedel, « Les recherches en information-communication comme aide à la décision et à l'action publiques », dans Richard Delmaset Françoise Massit-Follea (dir.), *Vers la société de l'Information. Savoirs – Pratiques – Médiations*, Rennes, Éditions Apogée, 1995, p. 57-69. Et plus généralement, Bernard Miege, *La société conquise par la communication (2) La communication entre l'industrie et l'espace public*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1997.

le Minitel. Après une période d'enthousiasme et de découverte, durant laquelle les utilisateurs explorent avec émerveillement un grand nombre de services et passent de nombreuses heures sur le réseau, se produit une rationalisation des usages. La majorité des utilisateurs se centre alors sur les quelques services qui sont pour eux les plus utiles ou les plus gratifiants³⁶.

Une seconde insuffisance de l'analyse des nouvelles technologies de la communication, est la très faible capitalisation de ce que l'histoire des outils de communication nous a appris³⁷. Parmi les nombreux enseignements que l'on peut tirer de cette histoire, on peut en retenir deux. D'abord l'ambivalence intrinsèque des nouvelles technologies qui sont, comme l'a si bien exposé il y a quelques trente ans Jacques Ellul³⁸, génératrices en même temps de bénéfices et de coûts, de problèmes et de solutions. C'est le jeu des acteurs sociaux qui détermine les utilisations des nouvelles technologies de communication et, partant, leurs conséquences sociales. De ce point de vue, la réglementation des réseaux électroniques, en ce qu'elle encadre les stratégies qui peuvent être ou non menées, revêt une importance stratégique et est un moyen pour modeler la société de l'information. Autre enseignement : la mise en place des systèmes de communication se heurte à une structure sociale préexistante et s'accompagne presque toujours de résistances culturelles ou de conflits politiques. Ceci entraîne progressivement des recompositions ou des détournements des usages initialement imaginés. La genèse du téléphone, celle de la radio, ou plus récemment celle du Minitel, illustrent les déplacements qui se produisent entre les utilisations qu'avaient prévues leurs promoteurs et les utilisations qui s'imposent effectivement.

Enfin, dans le débat actuel sur les nouvelles technologies de la communication, on peut noter que la dimension économique est, sinon négligée, en tout cas mise au second plan. Ainsi, dans la littérature sur Internet, les questions de coût (de fonctionnement ou de production de l'information) n'apparaissent que marginalement. Cela s'explique sans doute par le fait que de nombreux analystes d'Internet continuent à se représenter celui-ci tel qu'il fonctionnait dans son premier âge (universitaire), c'est-à-dire comme un système subventionné

36. L'évolution des forums de discussion les plus anciens, comme celui du Public Electronic Network of Santa Monica, va dans le même sens.

37. On trouvera, dans Jean-Noël Jeanneney (dir.), *L'écho du siècle. Dictionnaire historique de la radio et de la télévision en France*, Paris, Hachette, 1999, de nombreuses illustrations de ces « oublis » dans le domaine de l'audiovisuel, qui conduisent à penser que les problèmes générés par l'évolution des outils de communication sont systématiquement inédits (alors même qu'ils ont été déjà été rencontrés – et souvent résolus – avec de vieux médias).

38. Jacques Ellul, « Réflexions sur l'ambivalence du progrès technique », *Revue administrative*, 1965, p. 380-391.

par les pouvoirs publics, sans coût apparent pour ses utilisateurs et excluant toute utilisation commerciale. La réflexion sur la gouvernance des réseaux de communication ne peut se faire aujourd'hui sans une prise en compte des contraintes économiques sous lesquelles fonctionnent utilisateurs et producteurs d'information (gestionnaires des réseaux, fabricants de matériel ou de logiciels, prestataires de services d'information).

LA GOUVERNANCE D'INTERNET : PERSPECTIVES

Les formes traditionnelles de la gouvernance

La notion de *governance* fleurit dans la littérature depuis la fin des années 1980 et a donné lieu à de nombreuses définitions au point qu'on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une notion « attrape-tout³⁹ ». On la traduit en français de différentes manières : gouvernement, gouvernabilité ou... simplement gouvernance, ce qui provoque parfois une certaine confusion. Ainsi, le terme de « gouvernabilité » était utilisé avant même l'émergence du terme gouvernance, mais dans le cadre d'une problématique sensiblement différente⁴⁰. Enfin, le terme gouvernance est utilisé aussi bien par les économistes que les politologues, mais dans des acceptations non exactement équivalentes. En économie, l'émergence de la notion de gouvernance est liée à la théorie des coûts de transaction, élaborée notamment par Oliver Williamson⁴¹. Ce que cette théorie appelle une structure de gouvernance, c'est la forme organisationnelle selon laquelle se déroule une transaction entre une firme et ses fournisseurs. La théorie des coûts de transaction distingue deux types extrêmes de gouvernance – le marché et la hiérarchie – entre lesquels peuvent exister des formes de gouvernance hybrides : partenariats, réseaux plus ou moins formalisés entre la firme et certains de ses fournisseurs, alliances temporaires ou plus longues avec tel ou tel type d'acteur. Le choix entre ces diverses structures de gouvernance découle de la manière dont l'entreprise arbitre entre les coûts de transaction du marché et les coûts de contrôle ou de coordination internes qui sont propres à la hiérarchie.

La notion de gouvernance, telle qu'elle est conçue par les économistes, peut-elle être utile pour une analyse du système politique ? On

39. Voir le numéro de la *Revue internationale des sciences sociales* (1998) consacré à la gouvernance.

40. Les travaux de Michel Foucault sur la gouvernabilité concernaient plus les techniques d'exercice du pouvoir que ce que nous appelons aujourd'hui en science politique la gouvernance.

41. Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975.

pourrait par exemple appliquer la théorie des coûts de transaction en considérant, comme le fait l'école du *public choice*, l'État comme une entreprise chargée de fournir certains services. Indépendamment des postulats que suppose une telle assimilation, il y a ici une piste de réflexion qui pourrait être fructueuse. Il pourrait être notamment intéressant de mettre en correspondance d'une part les facteurs utilisés par la théorie des coûts de transaction pour expliquer quelle structure de gouvernance est adoptée et, d'autre part, les critères de performance de l'activité publique, par exemple selon la théorie du service public. La théorie des coûts de transaction montre qu'une entreprise peut être amenée à internaliser un certain nombre d'activités soit pour réduire l'incertitude, soit parce que ces activités sont très spécifiques. Si l'on adopte une telle perspective, on constate dans de nombreux domaines – et tout particulièrement ceux des services publics – une externalisation : l'État, qui auparavant était opérateur et gérant lui-même des services, tend à céder ces services à des acteurs extérieurs. On peut alors se demander si les critères utilisés par la théorie des coûts de transaction pour expliquer le choix entre internalisation et externalisation – la spécificité des actifs, l'incertitude, la fréquence des transactions – pourraient être mis en correspondance avec les critères de service public tels que la continuité de service ou l'égalité de traitement des usagers.

Parallèlement à la théorie des coûts de transaction, les politologues ont, de leur côté, construit leurs propres définitions de la gouvernance. L'une des plus connues est celle proposée par ce que j'appellerai l'école allemande – représentée notamment par Philippe Schmitter et Renate Mayntz. La gouvernance désigne alors les différents modes d'articulation des intérêts des acteurs sociaux, conduisant à un équilibre ou un ordre social⁴². En suivant cette définition, quatre formes de gouvernance sont classiquement distinguées :

- la gouvernance communautaire, qui repose sur une solidarité spontanée et une forte interdépendance des intérêts entre les différents acteurs en raison, notamment, de normes communes préexistantes ; les choix des communautés relèvent d'une logique identitaire et s'effectuent selon un mode consensuel ;
- la gouvernance par le marché ou, selon les termes de P. C. Schmitter, la compétition dispersée, qui met en contact des acteurs aux intérêts indépendants les uns des autres ; dans ce type de gouvernance, les choix visent à maximiser les avan-

42. Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, « Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order » dans Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter (dir.), *Private Interest Government*, London, Sage, 1985, p. 1-29.

tages individuels et sont fonction de l'agrégation des préférences des consommateurs ;

- la gouvernance étatique, dans laquelle les acteurs sociaux sont soumis à une coordination hiérarchique (par le haut) et dépendants des prescriptions et du contrôle de l'État, celui-ci cherchant à minimiser le risque et à maximiser la **prédictibilité des choix** ;
- la gouvernance associative, qui repose sur la concertation organisée ; les associations décident selon un processus complexe d'ajustements séquentiels et constituent une forme de médiation des intérêts intermédiaire entre l'État et le marché ; elles s'apparentent à des gouvernements privés ou à des espaces d'autorégulation, établis sous le contrôle de l'État.

Dans ces différentes formes de gouvernance, deux dimensions sont toujours présentes. D'abord une dimension institutionnelle qui recouvre les procédures et les organisations par lesquelles se réalise la coordination des différents acteurs d'un système social. Ensuite, une dimension symbolique qui renvoie aux normes, valeurs et représentations qui régissent l'articulation des différents acteurs, autrement dit à ce que Pierre Muller appelle le référentiel de l'action sociale⁴³.

Logiques actuelles : cinq modèles en concurrence

Comme on l'a indiqué plus haut, une grande partie des problèmes de gouvernance qui apparaissent avec les réseaux de communication planétaires tient à la mise en contact de systèmes de valeurs et de normes différents. Pour réguler ces décalages, cinq modèles de gouvernance semblent envisageables.

Le modèle étatique

La première forme de gouvernance relève de l'action étatique et consiste à affirmer la prééminence de la législation du territoire – telle que définie par les autorités légitimes – sur lequel se trouvent les utilisateurs du réseau mondial. Théoriquement, cette forme de gouvernance est possible dans la mesure où il existe toujours une frontière – non plus géographique, mais technico-fonctionnelle – entre le territoire de l'utilisateur et le réseau mondial. Ce point de jonction entre l'espace mondial de la communication et les espaces nationaux peut être les fournisseurs d'accès ou bien les stations de réception satellite qui agiront comme agents de régulation chargés d'appliquer un ensemble de règles propres à un pays. La régulation

43. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990.

des réseaux de communication consiste, dans sa forme la plus extrême, à restreindre fortement l'accès aux sources d'information extérieures en bannissant la réception par satellite (politique suivie par des pays tels que l'Iran ou la Chine), ou en rationnant les accès à Internet (cas de Singapour ou de Cuba). Dans une forme moins radicale, elle consiste à imposer aux fournisseurs d'accès des contraintes particulières (politique suivie par l'Allemagne qui interdit aux fournisseurs d'accès de relayer certains forums de discussion), ou un filtrage des services (ne permettant pas d'accéder à toutes les pages d'un service). Pratiquement, ce type de gouvernance sera de plus en plus malaisé à mettre en œuvre sauf par des États autoritaires, voire totalitaires. D'une part, l'évolution de la technique – et notamment la miniaturisation des antennes – rend difficile le contrôle de la réception. D'autre part, la nature même d'un réseau comme Internet permet de ruser, grâce à un jeu de sites miroirs, avec d'éventuelles interdictions et rend toute politique de filtrage extrêmement coûteuse, sinon matériellement impraticable.

Le régime international

La deuxième forme de gouvernance, le régime international, passe par des accords intergouvernementaux dans un cadre régional, voire mondial, avec le concours éventuel d'organisations internationales ou d'agences privées investies de fonctions régulatrices. Il s'agit alors d'harmoniser les législations nationales pour aboutir à des règles communes. Ce type de gouvernance, qui dans le passé a permis l'interconnexion des réseaux télégraphiques puis téléphoniques, semble applicable à la partie technique d'Internet concernant par exemple la définition des protocoles de communication ou les principes d'attribution des noms de domaines et des adresses. Toutefois, il se heurte traditionnellement à deux difficultés. La première est due à la possibilité de *free riders*, ou dissidents, c'est-à-dire de pays ou d'acteurs qui ne sont pas partie à l'accord international et qui, de ce fait, rendent inopérant le dispositif commun qui a été adopté. Or, si dans le domaine des normes techniques de communication, la dissidence présente davantage de coûts que de bénéfices, c'est la situation contraire qui apparaît dans le domaine des contenus⁴⁴. La seconde difficulté découle de la recherche à tout prix du consensus : le cadre commun qui est adopté perd alors toute portée contraignante. Le texte de la directive « Télévision sans frontière » adoptée par

44. Il est moins coûteux pour une entreprise d'adopter le standard dominant plutôt que de promouvoir une norme propre. En revanche, l'attrait des contenus informationnels repose en partie sur leur originalité et leur différence par rapport aux autres contenus.

l'Union européenne donne une bonne idée de cette dérive. Pour parvenir, malgré des désaccords fondamentaux entre certains États membres, à un compromis sur la question des quotas d'œuvres nationales devant être diffusées sur les chaînes de télévision européennes, l'article 4 a été rédigé de façon à être ou non applicable à la guise de chaque État⁴⁵.

La gouvernance communautaire

La troisième forme de gouvernance imaginable pour les réseaux de communication mondiaux – et celle qui est généralement prônée par les activistes d'Internet – est la gouvernance communautaire. Les utilisateurs des réseaux seraient à même de réguler eux-mêmes aussi bien les problèmes techniques que les questions de contenus et leurs propres relations. L'existence de l'Internet Task Force, qui fonctionne sur la base du volontariat et du consensus comme celle de la Netiquette, qui définit des règles de bienséance en vigueur sur Internet, témoigneraient de cette capacité d'autogestion. S'il ne fait pas de doute qu'Internet a donné lieu dans le passé à une forme de gouvernance communautaire, on peut cependant se demander si celle-ci n'est pas vouée à disparaître, en dépit des efforts de l'Internet Society pour la faire subsister. Internet a pu être autorégulé par ses utilisateurs dans son premier âge (de sa naissance dans les années 1960 jusqu'au développement du Web à partir de 1993), c'est-à-dire tant que ceux-ci étaient relativement peu nombreux et partageaient – du fait de leur appartenance majoritaire au milieu universitaire – des valeurs et des normes communes comme, par exemple, les principes de libre expression, de gratuité de l'information ou de réciprocité et une égale aversion pour le marché. Outre l'adhésion à une culture commune, le monde académique sur lequel l'Internet du premier âge s'appuyait, était relativement unifié physiquement et disposait de canaux de communication et de mécanismes de coordination très anciens. À partir du moment où entrent dans le système des dizaines de milliers d'utilisateurs, qui n'appartiennent pas à la communauté universitaire et qui n'adhèrent pas forcément aux mêmes valeurs, ainsi que des entreprises commerciales animées par la recherche du profit, l'autorégulation du réseau devient beaucoup plus difficile. La massification et la diversification de la population des utilisateurs d'Internet pourraient conduire au développement sur Internet de types de gouvernance oscillant entre le marché et l'association.

45. « Les États membres veillent *chaque fois que cela est possible* et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes (...) *une proportion majoritaire* de leur temps de diffusion (...) ». (C'est l'auteur qui souligne).

La régulation par le marché

La gouvernance par le marché repose sur la capacité des utilisateurs à agir en tant que consommateurs avertis orientant leurs achats de manière que leurs préférences et leurs attentes soient prises en compte par les fournisseurs de services. Ainsi, on peut parfaitement imaginer une régulation par le marché du problème de l'intimité de la vie privée⁴⁶. Il ne s'agirait alors plus de recourir à des règles et des principes généraux qui interdiraient aux fournisseurs certaines pratiques, mais de laisser chaque utilisateur déterminer individuellement le prix qu'il est prêt à payer pour obtenir tel degré d'intimité. Certains accepteraient que leurs communications soient observées en échange d'un accès gratuit à certains services ; d'autres, au contraire, préféreraient payer pour consulter les mêmes services et être assurés d'un degré élevé de confidentialité. De la même façon, les utilisateurs pourraient réguler eux-mêmes la question des contenus non désirables : il leur suffirait de s'abonner à un service de filtrage électronique qui, en fonction des options achetées, permettrait ou non d'accéder à certains sites.

Ce type de gouvernance a d'évidentes limites. On peut d'abord penser que le marché ne sera pas capable d'exprimer les préférences des utilisateurs sur Internet : les coûts de production et de diffusion de l'information y étant relativement faibles, offrir un service ne représente pas une prise de risque importante (contrairement aux médias traditionnels qui impliquent, dans une logique marchande, de toucher une demande solvable conséquente). Ensuite, le marché ne traite pas les effets externes que les services d'information peuvent avoir (par exemple, et de façon hypothétique, une augmentation de la violence) et qui entraînent des coûts pour la collectivité. Enfin, et surtout, une gouvernance par le marché établirait une société de l'information à deux vitesses dans laquelle les info-riches auraient considérablement plus de pouvoir que les info-pauvres.

La gouvernance associative

Une forme de gouvernance alternative pourrait être de nature associative et semble se manifester dans l'apparition de groupes

46. Les consultations effectuées sur Internet sont fréquemment observées et enregistrées, notamment grâce à des *cookies*, petits programmes informatiques qui espionnent les ordinateurs des utilisateurs. Ces pratiques sont destinées à établir des profils d'utilisateurs qui peuvent ensuite être commercialisés. Voir à ce sujet : Howard Rheingold, *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Reading, Ma, Addison Wesley, 1993 ; le sous-titre varie selon les éditions : Stefano Rodota, *La démocratie électronique*, Rennes, Éditions Apogée, 1999. En particulier le chapitre 6 (« La société de classification »).

fermés d'utilisateurs (intranets, *free-nets*, *community nets*), de sites web liés par des idéaux et des intérêts communs et établissant des systèmes de liens mutuels (*web rings*), de contrats liant des fournisseurs d'accès à Internet et des utilisateurs sur la base d'une charte de service (*gateways* et portails). Ces ensembles sociaux d'utilisateurs et de fournisseurs sont parfois qualifiés de communautés virtuelles⁴⁷, mais à tort selon nous. Une communauté, au sens traditionnel du terme, popularisé par Ferdinand Tönnies, est organique, fondée sur le sang, la parenté, un habitat et un territoire partagé. Or, les groupes sociaux que nous décrivons ne présentent pas ces caractéristiques : ils sont choisis ; ils n'ont aucun degré de permanence et l'on peut y entrer et en sortir librement ; ils n'obligent pas leurs membres à faire face à la diversité et à l'hétérogénéité⁴⁸. Ils relèvent au contraire du type associatif en ce qu'ils reposent sur une démarche d'adhésion volontaire à un ensemble de principes et de règles négociés contractuellement et visant à offrir des bénéfices à chacun des membres. On peut ainsi imaginer que le réseau Internet se segmente en une multitude de sous-réseaux offrant des contenus spécifiques et régis par des règles particulières en fonction des préférences, des centres d'intérêt, des goûts ou des valeurs de leurs membres. On passerait alors de systèmes de gouvernance définis en fonction des espaces nationaux (modèle étatique et régime international), locaux (modèle communautaire) ou de l'espace mondial (modèle marchand) à une multitude de systèmes de gouvernance locaux, non pas sur le plan géographique ou social (les membres de l'association pouvant habiter des territoires physiques différents et être différents sur le plan social et démographique), mais sur le plan identitaire et culturel. Au contrat social succéderait le contrat privé.

CONCLUSION

Comme on l'a noté plus haut, le devenir des réseaux de communication électroniques est encore incertain. Pour l'instant, différents systèmes de gouvernance coexistent sur Internet sans que l'un d'eux soit dominant. Toutefois, la gouvernance communautaire semble correspondre à un âge révolu d'Internet et la gouvernance étatique,

47. Cf. H. Rheingold, *op. cit.*, qui définit une communauté virtuelle comme « les agrégations sociales qui émergent d'Internet de groupes de personnes menant des discussions avec un degré d'implication tel qu'elles forment des réseaux de relations personnelles » (p. 5).

48. Dave Healy, « Cyberspace and Place. The Internet as Middle Landscape on the Electronic Frontier », dans David Porter (dir.), *Internet Culture*, New-York, London, 1997, p. 55-68.

dans sa forme nationale ou intergouvernementale, paraît surtout devoir s'appliquer aux questions techniques plus qu'à celles qui touchent aux contenus informationnels. La question de savoir si la gouvernance associative pourra se développer face au marché dépend largement du comportement des utilisateurs. Il n'est pas certain qu'à long terme les pratiques associatives perdurent, une fois passé l'enthousiasme initial pour le réseau mondial, et de nombreux signes témoignent déjà d'une marchandisation d'Internet.

Le débat sur la gouvernance des réseaux de communication mondiaux porte pour une large part sur les contenus informationnels qui y circulent. Ainsi que le remarque justement Janet Staiger, on ne se soucierait pas outre mesure de la régulation des flux mondiaux de l'information si l'on ne craignait pas que ceux-ci entraînent une homogénéisation culturelle et, plus particulièrement, une hégémonie américaine sur les esprits⁴⁹. Ce type de conviction peut être accrédité par certaines observations, mais provient surtout de ce que l'on se centre sur l'offre des flux de l'information plus que sur les usages qui en sont faits. Réintroduire les usages conduit à une vision beaucoup plus complexe et nuancée de la réalité. On peut alors constater une relative résurgence des identités ou des cultures locales. D'un côté, les réseaux de communication planétaires ouvrent sur des cultures méconnues, permettent à ceux qui s'en étaient éloignés de renouer avec leur culture d'origine⁵⁰, redonnent vie même à des cultures qui s'étaient estompées dans des cultures nationales. D'un autre côté, si la globalisation diffuse des éléments d'homogénéisation, ceux-ci sont souvent « indigénéisés » comme le souligne Arjun Appadurai, acclimatés, réinterprétés, « travaillés » par les cultures d'accueil pour donner naissance à des cosmopolitismes singuliers⁵¹. Les réseaux de communication planétaires ne conduiront pas forcément à une globalisation culturelle, mais plutôt, selon l'heureuse formule de Roland Roberts, à une interaction entre « l'universalisation des particularismes et la particularisation de l'universalisme⁵² ».

49. Janet Staiger, « Le commerce international du cinéma et les flux culturels mondiaux : une approche néomarxiste », dans Pierre-Jean Benghozi et Christian Delage (dir.), *Une histoire économique du cinéma français (1895-1995). Regards croisés franco-américains*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 341-362.

50. Ainsi, en Europe, les satellites permettent-ils aux immigrés maghrébins de la seconde ou troisième génération de redécouvrir la culture de leurs parents.

51. Arjun Appadurai, « Disjuncture and difference in the global cultural economy », dans Mike Featherstone (dir.), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage, 1990, p. 294-308.

52. Roland Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, Sage, 1992.